

REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Seminario en los 90 años

Capítulo 14

HENRY PEASE GARCÍA / GIOFIANNI PEIRANO TORRIANI
(EDITORES)



FONDO
EDITORIAL

Reforma del Estado peruano

Primera edición, agosto de 2008

Primera reimpresión, agosto de 2009

© Henry Pease García y Giofianni Peirano, 2008

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2650

Fax: (511) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

ISBN: 978-9972-42-853-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2008-06716

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Con lo cual la interoperabilidad y la convergencia empezará a entrar en la mente de los efectivos a través de las escuelas de Estado Mayor. El propósito es luego continuar con los cursos de alto mando, y luego ir bajando a los otros cursos, pero esto es un punto de inflexión muy importante en la construcción de la nueva institucionalidad, bajo los conceptos de interoperabilidad y convergencia.

EFICIENCIA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:

Me gustaría comentar los temas de gestión eficiente, transparencia y rendición de cuentas, y allí para muestra un botón, hicimos una compra corporativa de seguros para el sector defensa, que nos significó un ahorro del 40% (7 millones dólares), y solo haciendo mejores bases y poniendo a competir a las compañías de seguro. Esto es un ejemplo de lo que podemos hacer de buenas compras corporativas a cargo del Ministerio Defensa.

Nuestra aspiración es que estos pasos se consoliden, y algo que es muy importante también es que, se cree un servicio civil de la defensa, que civiles especialistas en defensa nacional se incorpore como cuadros al Ministerio de Defensa. Y que no ocurra lo que me sucedió, que tuve que invitar a personas para que me acompañen en la gestión; ojala que podamos ir creando un cuerpo de gente y de civiles, que conozcan de defensa nacional, y que sean parte de los cuadros regulares del ministerio de defensa. Muchas gracias.

LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL PERÚ: UN ASUNTO POLÍTICO CRUCIAL PARA LA DEMOCRACIA

Ciro Alegría V.

El indicio más seguro de que un gobierno tiene control sobre la fuerza armada es que decida cuáles son las misiones de estas y determine, en consecuencia, su tamaño, su organización, su doctrina y sus medios. La mayoría de las democracias del mundo —las más imperfectas— están lejos de ejercer el gobierno efectivo de los asuntos militares y se dedican a reducir la autonomía administrativa de la fuerza armada en el marco de la reforma del Estado.¹

¹ El problema del control civil de las fuerzas armadas, llamado también de las relaciones civil-militares, no afecta a los estados autoritarios o totalitarios, porque ellos han sacrificado ya la independencia de la legislación y la judicatura a favor del poder fáctico. Los órganos de gobierno de un Estado que no

Las nuevas democracias que se han formado en las dos últimas décadas del siglo xx, muchas de ellas nacidas o renacidas de la retirada de los gobiernos militares de América Latina y del colapso de la Unión Soviética, cifran sus esfuerzos en reformas administrativas, a saber, crear ministerios de defensa, controlar la preparación y ejecución del presupuesto, los procedimientos para adquirir material de guerra, los procedimientos de ascensos en la carrera militar, reducir el generalato a un número razonable, corregir las atribuciones excesivas de la justicia militar. En algunos casos, como el del Perú, se llega a reestructurar los servicios de inteligencia, y a elaborar la conciencia histórica del pasado violento mediante investigaciones oficiales. Pero estos dos esfuerzos, los únicos que van más allá de lo administrativo, permanecen aislados y solo influyen muy indirectamente en la determinación de nuevas misiones y capacidades militares. En otras palabras, las democracias transicionales reforman administrativamente el sector estatal de seguridad y defensa para suprimir la corrupción y la quiebra constante del estado de derecho que se hicieron normales en las fuerzas armadas y policiales durante el tiempo que fueron manejadas por gobiernos autoritarios o totalitarios. Al concentrarse en la reforma administrativa, las nuevas democracias postergan cautelosamente la verdadera prueba de fuerza con el poder fáctico del estamento militar, que es la hora de hacer y deshacer, movilizar y desmovilizar los ejércitos en cumplimiento de imperativos políticos.

Cabe preguntarse si la agenda de reformas meramente administrativas es conducente a un auténtico control del Estado republicano sobre las fuerzas armadas. Entiendo por república aquella comunidad política en la que todos los gobernados gozan de iguales derechos fundamentales, el Poder Ejecutivo se ejerce bajo el imperio de la ley, la legislación y la administración de justicia no están expuestas a presiones ni influencias inadecuadas y el bien común se persigue sin perturbar la paz de los demás pueblos ni interferir en su autodeterminación. Los fines del Estado republicano en asuntos de guerra y paz están dados así en su concepto. El Estado republicano requiere fuerzas armadas para asegurar la paz internacional y garantizar su propia soberanía exterior e interior, fuerzas preparadas de tal forma que, pese a ser ellas un poder

respeto la separación de poderes combinan personal político-partidario y personal militar, pues parten de que su gestión ejecutiva tiene la autoridad irresistible e incuestionable propia de un mando militar. El líder máximo revolucionario suele mostrarse en uniforme de generalísimo. El fenómeno totalitario, que abarca desde la política armada del grupo guerrillero que se erige en protoestado, pasando por la dictadura militar, hasta un régimen totalitario como el de Fidel Castro o el del Ayatola Jomeini, mata el problema del control civil sobre la fuerza armada antes de que nazca. Este excelente problema es un fruto del Estado liberal-republicano.

fáctico capaz de imponerse de inmediato, no afecten el imperio de la ley, la igualdad de derechos, la independencia de la legislatura y la judicatura. Una república controla sus fuerzas armadas así como Perseo tiene en su poder la cabeza de Medusa, con el arte de sujetar ese poder letal sin hacerse daño con él y mantenerlo vivo para disuadir a los enemigos de la paz. Están a la vista dos funciones del control civil de las fuerzas armadas, primero la adecuación de la fuerza armada a los principios y fines del estado de derecho y, segundo, su preparación operativa y doctrinaria para que participen en las tareas de la paz internacional. Lo primero es condición necesaria para lo segundo, pero nada más que eso. La definición de las misiones propiamente militares y la conducción de la preparación para cumplirlas es la tarea principal y tiene que ser encarada directamente en el momento preciso.

El imperativo de generar una capacidad militar renovada se muestra históricamente bajo dos aspectos. Es por un lado, necesidad de enfrentar una amenaza insólita que no es posible detener con el ejército heredado; por otro, es la necesidad de desactivar al viejo ejército cuando se ha vuelto una amenaza para el nuevo gobierno. Un desafío del primer tipo, la amenaza imprevista, fue en el Perú la irrupción de Sendero Luminoso en la década de 1980. Esta amenaza creció debido a la lentitud e indefinición de los gobiernos democráticos de esos años, el de Fernando Belaunde y el de Alan García, para asumir la necesidad de reorientar y dotar de nuevos medios a la fuerza armada, convocar un esfuerzo nacional de guerra y un cambio radical de prioridades estratégicas. El segundo tipo de desafío, la insubordinación militar, tiene más historia y preocupa más a los gobiernos surgidos de tiempos difíciles. Es el caso de un ejército que, habiendo perdido el mundo político para el que se formó, se desprende de sus deberes legales y se confunde con movimientos sociales de resistencia contra el nuevo gobierno. Tal especie de revolución reaccionaria popular-militar interrumpió en el Perú el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero y el primer gobierno de Fernando Belaunde. Es el mismo viejo mal que acabó con la república de Weimar cuando Hindenburg llamó a Hitler, y, en la Antigüedad, con la república romana, cuando Cesar cruzó el Rubicón. El temor fundado a este tipo de amenaza a la democracia pesó más sobre los mencionados gobiernos peruanos de los años 80 que el temor a Sendero Luminoso y fue la causa de su indisposición para apoyar el esfuerzo militar contra la subversión.² Lo cierto es que las transformaciones militares exitosas

² Belaunde destituyó al general Huamán Centeno en agosto de 1984 por haber adoptado una estrategia que entregaba a las Fuerzas Armadas amplios recursos económicos y responsabilidades políticas en

del siglo xx —Estados Unidos, Europa occidental— no se han limitado a adecuar la administración de la defensa al estado de derecho, antes bien han respondido a la necesidad fáctica o voluntarista de prepararse para encarar nuevas amenazas. Desmovilizar fuerzas sin reorientar el mando militar hacia nuevas misiones es una hazaña costosa y rara. En cambio, cuando el poder político define un nuevo objetivo de defensa, la liquidación del viejo ejército tiene el carácter afirmativo del renacimiento de la capacidad de defensa bajo condiciones cambiadas.

La adecuación administrativa de la Fuerza Armada a las condiciones del estado de derecho puede verse pues como el objetivo de una primera generación de reformas, y una segunda generación, que hereda las tareas de la primera y las realiza en un nuevo contexto, es la que desarrolla las capacidades militares adecuadas al fortalecimiento de la paz internacional. Esto incluye, en primer lugar, diseñar e implementar dispositivos de disuasión proporcionados a las amenazas convencionales, amenazas que podemos calificar de residuales. En segundo lugar, enfrentar las nuevas amenazas mediante planes estratégicos específicos y cooperación con otros Estados, lo cual incluye la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas para la estabilización de Estados en crisis y la protección de poblaciones expuestas a la violencia y la penuria extrema. Por último, hay que tomar cartas en el asunto del eventual empleo de la fuerza armada en apoyo de la policía durante graves perturbaciones del orden público en el interior del país. En lo que sigue voy a examinar en estos tres sentidos las decisiones políticas que en materia de defensa están en juego hoy en el Perú.

LA DISUASIÓN DE LA AMENAZA CONVENCIONAL RESIDUAL

Desde que asumió el cargo de Ministro de Defensa, Allan Wagner planteó al Comando Conjunto la necesidad de un plan de defensa convencional que denominó Núcleo Básico Eficaz. Consiste en el accionar conjunto del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea que tendría lugar en respuesta a la tan improbable como innegable posibilidad de que el Perú fuera agredido por otro Estado. El objetivo del NBE es mantener preparada una respuesta contundente que frene

la zona de emergencia (CVR, Informe Final, Tomo II, 3.1.4, p. 270). Alan García, a través de Agustín Mantilla, incrementó todo lo que pudo el poder de la Policía Nacional, hasta el extremo de encargarle zonas de guerra contrasubversiva con gran presencia del narcotráfico, lo que terminó en el desastre de Uchiza el 27 de marzo de 1989 (CVR, Informe Final, Tomo II, 3.1.4, p. 295).

la voluntad del enemigo de desplegar su poder militar durante los primeros días de un conflicto con el Perú y dé cabida a oportunas acciones diplomáticas. El método del NBE es definir primero cuáles son los objetivos estratégicos de esta respuesta armada a la agresión, en términos de conservación y conquista de ventajas militares; en otras palabras, en qué línea geográfica nos proponemos detener el avance enemigo y hasta dónde queremos hacerlo retroceder. Luego se trata de diseñar una gama de conceptos de orden de batalla conjunto de las tres fuerzas y la correspondiente interoperatividad.

Antes de discutir estos diversos factores, tenemos que precisar a qué escenarios concretos nos referimos, lo que nos lleva a hablar de una amenaza residual, Chile, y una incierta, Venezuela. Por desgracia, la sola existencia de fuerzas armadas regulares en los Estados hace que unos representen amenaza militar para otros mientras no están unidos por tratados de paz y amistad, especialmente cuando unos ejercen su poder soberano de tal modo que otros ven menoscabada su soberanía.

En el Perú se percibe a Chile como amenaza por efecto de viejos y nuevos recelos.³ Las adquisiciones militares chilenas en los últimos años, aunque se limitan a reemplazar material obsoleto y no incrementan el número de unidades, son de última generación tecnológica y, por su alta movilidad y capacidad de proyección (submarinos *Scorpene*, blindados Leopard II, aviones F16 y de recarga de combustible para aumentar el rango de los de ataque⁴) permitirían a Chile penetrar profundamente en territorio peruano e imponer al Perú duras condiciones de negociación en caso de conflicto. La ley del canon del cobre, que destina el 10% de las ganancias netas a las Fuerzas Armadas,⁵ responde a la doctrina irracional de que cuanto mayor sea la riqueza del país así también tendrá que ser mayor su capacidad militar, lo que fuerza una carrera armamentista perniciosa para la paz internacional. También se cree en el Perú que las cuantiosas inversiones chilenas traen consigo espionaje y control de las actividades de los peruanos, y hasta se sospecha que Chile atacaría al Perú para defender esas inversiones en caso de verlas amenazadas. Como Chile pone dificultades a las inversiones peruanas y empresarios chilenos controlan los transportes aéreos y marítimos en territorio peruano, se piensa que Chile

³ La Directiva de Defensa Nacional del Perú que estuvo vigente de 1990 a 1995, hoy desclasificada, indicaba hipótesis de conflicto con Chile y Ecuador.

⁴ IISN. *The Military Balance 2007*, London: The International Institute for Strategic Studies, 2007.

⁵ Recientemente, en noviembre del 2007, el Ministerio de Defensa de Chile ha presentado al poder legislativo chileno iniciativas de cambios legislativos que suprimirían esta forma de financiación de gastos militares.

busca hoy todavía el predominio en el Pacífico tal como lo indicó el líder nacionalista chileno Diego Portales en el siglo XIX.

En esta percepción alarmista no se recogen las numerosas señales favorables a la paz que están en algunos de estos mismos hechos y en las medidas de fomento de la confianza mutua que ambos países vienen tomando desde hace una década. Las inversiones chilenas en Perú, principalmente comerciales y agroexportadoras, hacen que el crecimiento económico de Chile esté necesariamente vinculado a la prosperidad y la paz del Perú. Un conflicto armado tendría un impacto demoledor sobre el crecimiento económico de ambos países. Las medidas de confianza navales hacen mutuamente previsible el comportamiento regular de ambas fuerzas y alejan el riesgo de situaciones confusas. Los planes de desminado de la frontera chilena —que algunos interpretan como preparativos para que los nuevos tanques chilenos penetren en nuestro territorio— responden consecuentemente a acuerdos de confianza mutua y razones humanitarias. La participación de ambos países en la misión de paz de las Naciones Unidas en Haití ha dado lugar a conversaciones para formar una unidad chileno-peruana sustentada por el trabajo combinado de sendos centros de entrenamiento para operaciones de paz. Las reuniones de los ministros de relaciones exteriores y defensa de ambos países, llamadas 2+2, acompañadas de otras tantas reuniones de los mandos militares, han dado un curso razonable a las diferencias que mantienen. Las reformas en las leyes fundamentales chilenas que se consumaron a fines del 2006 terminan con la mayoría de los privilegios políticos de las Fuerzas Armadas —senadores designados, inamovilidad del comandante en jefe, miembros militares en un consejo de seguridad nacional que determina políticas de Estado— y los proyectos de ley preparados por el Ministerio de Defensa incluyen la supresión de la ley del cobre y otras formas de indebida autonomía administrativa militar. Chile ha negado a los Estados Unidos el apoyo a su campaña contra el tribunal penal internacional. Al mismo tiempo, comparte con el Perú el compromiso con la causa de la democracia representativa y el interés por los mercados libres y los tratados de libre comercio, empezando con los Estados Unidos. Todo ello indica que Chile se encamina a ser un actor de la paz mundial firmemente comprometido con el derecho internacional y que un futuro de cooperación en seguridad y defensa entre Perú y Chile no está lejos.⁶

⁶ Un mes después de esta conferencia, el Perú presentó ante el Tribunal Internacional de la Haya una demanda contra Chile referida a la demarcación de la frontera marítima. El gobierno chileno expresó que lamenta profundamente que el Perú haya dado este paso, pero dejó muy claro también que el

De todos modos, en la sociedad chilena existen recelos hacia el Perú no menos intensos que los peruanos.⁷ Se piensa en Chile que las fuerzas armadas peruanas alimentan en sus escuelas un discurso revanchista que es parte de su identidad. Desde esta perspectiva, la debilidad secular de la democracia peruana permite que estas ideas fijas de los sectores revanchistas peruanos tengan más continuidad e influencia que las ideas de paz. El gobierno militar peruano adquirió en los años 70 un arsenal soviético que rompió el balance militar de la región. Se piensa que lo único que impidió que esta tendencia continuara hasta la revancha fueron otros problemas del Perú, Sendero Luminoso en los años 80 y el conflicto con el Ecuador en los 90. Quienes perciben en Chile al Perú como amenaza creen que la propuesta que hizo el presidente Alejandro Toledo de congelar los gastos militares en ambos países fue solo para ganar tiempo mientras recomponía sus relaciones con las fuerzas armadas, pasado lo cual el Perú ha vuelto a plantear el problema de demarcación marítima que Chile considera inexistente. Con todo ello, los partidarios de la desconfianza estiman que no son bastantes sus adquisiciones militares, las que serían necesarias para poner un «cordón sanitario» contra las supuestas expectativas peruanas de recuperar Arica o de impedir la solución de la situación mediterránea de Bolivia. Según esta percepción, mientras el Perú amenace a Chile militarmente para hacer valer las condiciones del tratado de 1928 que impiden una solución del asunto boliviano en la zona de Arica sin su anuencia, los problemas del acceso de Chile al gas y al agua de Bolivia se multiplican, pues Bolivia ha adoptado la estrategia «gas por mar». Sobre el trasfondo de estos lamentables recelos, los nuevos hechos de la política de defensa en el Perú son interpretados también negativamente. En el Perú hay una nueva relación fluida entre los mandos militares y el gobierno, una nueva financiación extrapresupuestal para armamento llamada «Fondo de Defensa», limitada pero suficiente para repotenciar los aviones de interceptación y la defensa terrestre antitanque, y una insistencia en llevar el asunto de la demarcación marítima al tribunal internacional de la Haya. En caso de que el alto tribunal acepte la causa, Chile quedaría emplazado a aceptar la existencia de la cuestión pendiente o bien desconocer la autoridad del tribunal de paz internacional. Aunque nada de esto puede ser tomado razonablemente como comportamiento belicista por parte del Perú, tampoco tiene el efecto de reducir la anterior percepción chilena del Perú como amenaza.

asunto no afecta las buenas relaciones y en especial el intenso intercambio comercial entre ambos países. El tratado de libre comercio continúa elaborándose con carácter de urgente en el Legislativo chileno.

⁷ MALDONADO, Carlos. «La agenda del Sur». Lima, *Caretas*. N° 1930, 22 de junio de 2006.

Así las cosas, los preparativos para disuadir y afrontar un eventual conflicto armado convencional son una realidad en ambos países, pese a que las posibles causas de discordia son residuos de irracionalidad en medio de amplias relaciones pacíficas. Ante estos hechos, está claro que el Perú tiene que orientar su esfuerzo de defensa a contener eventuales hostilidades entre ambos países dentro del escenario más reducido posible, así como lo hizo durante el conflicto con Ecuador en 1995, cuyo escenario se limitó a las nacientes del río Cenepa, estrategia esta que dio lugar a un tratado de paz y amistad que ambos países celebran desde entonces como parte irrenunciable de su bienestar nacional. Análogamente, en vez de prepararse para dejar penetrar fuerzas terrestres chilenas en el sur, engancharlas, luego sobrepasar sus líneas y contragolpear en territorio chileno, lo que llevaría a una guerra generalizada de consecuencias desastrosas, el Perú tiene que prepararse para afrontar el desafío en la misma línea de frontera y, en todo caso, en un teatro de operaciones terrestres muy limitado. La obvia preocupación de ambos países por sus respectivas ciudades y puertos cercanos a la frontera, Tacna y Arica, no debe llevar a planear operaciones dilatadas, sino todo lo contrario. Plantear una extensión de los combates hasta los cerros de Locumba es ya comprometer un teatro de operaciones convencionales terrestres demasiado grande.

Parece que tanto las ventajas del nuevo armamento chileno como la naturaleza de las fuerzas terrestres y navales peruanas hablan contra esta prioridad estratégica, que obedece a los mencionados fines políticos de forzar negociaciones lo más pronto posible. Está claro que el destacamento blindado peruano en Tacna no está hoy en condiciones de detener el avance de los nuevos tanques chilenos, los que en pocas jornadas podrían alcanzar Arequipa, mientras fuerzas de montaña chilenas penetrarían por el altiplano. Sabemos que la superioridad aérea de Chile le permitiría dañar estructuras en casi todo el territorio del Perú, aun cuando la interceptación aérea peruana ofrecería una importante resistencia a estas incursiones. También es cierto que los submarinos peruanos están en condiciones de operar en todo el litoral del Pacífico y que, pese a las nuevas adquisiciones de Chile, no se puede hablar de una superioridad naval chilena así como la hay en las otras armas. Los comandos peruanos, infiltrados en territorio enemigo mediante operaciones navales que Chile difícilmente podría impedir, causarían daños a estructuras importantes con igual o mayor certeza que los ataques aéreos chilenos al Perú. La defensa terrestre peruana, estrechamente vinculada a las características del territorio, se haría valer si el teatro de operaciones se extendiera. En suma, la capacidad

de respuesta peruana se hace más creíble si se plantea una guerra generalizada que si se apunta a una confrontación intensa en escenario reducido. Sin embargo, esta terrible perspectiva, fruto de una preparación militar determinada por decisiones estratégicas del pasado y también del descuido y la despreocupación de los últimos tiempos, no es un destino inevitable, y la función del Núcleo Básico Eficaz es precisamente crear un momento militar que obstaculice y demore la generalización del conflicto y permita llegar pronto a negociaciones. Aun cuando no podemos descartar que el conflicto se generalice pese a todo y tengan que emplearse todas estas fuerzas, esa no es razón para desistir de un perfeccionamiento estratégico dirigido a crear una poderosa zona de contención.

La primera versión del Núcleo Básico Eficaz ha sido confeccionada juntando componentes de los planes operativos de las tres fuerzas, cuya interoperatividad es por lo pronto una idea y una voluntad plasmada en reuniones de coordinación. La tarea actual es orientar las adquisiciones de este período a hacer real tanto la interoperatividad como la capacidad para mantener las indeseadas hostilidades en un teatro de operaciones reducido. Misiles antitanque adecuados para hacer frente a los nuevos blindados alemanes, radares y comunicaciones satelitales y una convincente capacidad aérea, apoyada sobre eficiente protección de pistas, son medios funcionales para este objetivo. Un logro del nuevo planeamiento de defensa es haber superado la división de los recursos económicos en tres tercios, uno para cada fuerza, dando la primera prioridad esta vez a la defensa aérea y la segunda a la terrestre, en función del Núcleo Básico Eficaz.

En todo caso, la necesidad de mantener un dispositivo de disuasión para esta amenaza residual no debe apartarnos de la ruta de paz y cooperación por la que venimos avanzando ambos países a partir de experiencias y propósitos distintos pero convergentes. La misma lógica defensiva de los sistemas militares de ambos países obedece a los principios del derecho internacional, que en palabras de Immanuel Kant dicen «la guerra no es una forma de adquirir»⁸ y que están terminantemente prohibidas las hostilidades que tienden a perpetuar el odio y la desconfianza.⁹ El NBE, aunque es una estrategia de guerra, representa un esfuerzo por mantener abiertas las vías del derecho internacional aún en situación de conflicto armado.

⁸ KANT, Immanuel, *Metafísica de las costumbres* §57.

⁹ KANT, Immanuel, La paz perpetua, 6° artículo preliminar.

Antes de dejar el tema de las amenazas convencionales, merece breve discusión una nueva amenaza de este tipo sobre la que se ha especulado en los últimos meses. Venezuela o, más precisamente, el gobierno de Hugo Chávez, ha dado indicios de un comportamiento intervencionista, verbalmente amenazador y poco respetuoso del derecho internacional en sus relaciones con el Perú y otros países de la región, recientemente también con España. Los altos precios del petróleo han permitido a Venezuela hacer popular a su gobierno mediante amplias medidas populistas, adquirir lotes de armamento imponentes y crear un acuerdo internacional, el ALBA, a través del apoyo económico a Cuba, Bolivia y Nicaragua. Con estos dineros se han abierto en muchos lugares del Perú «casas de la amistad» que combinan ayuda humanitaria a los sectores más pobres con propaganda política. El objetivo estratégico de estos esfuerzos es influir en las elecciones para que salgan elegidos los candidatos favorables al chavismo, o al menos contrarios al liberalismo económico, como ya ha sucedido en el Ecuador. Con todo el ruido político que es capaz de hacer, este movimiento está lejos de ser una amenaza por las siguientes razones. Ningún país petrolero ha logrado una hegemonía regional, ni siquiera Rusia, que solo ha podido mostrar con esto ciertas ventajas negociadoras en las relaciones con sus vecinos, especialmente con Ucrania y Polonia, y ser tomado en especial consideración por los países de Europa occidental, en lo cual intervienen además otros factores, como su poderío nuclear y su tecnología espacial. Venezuela vende parte importante de su petróleo a los Estados Unidos y depende de estas ventas, porque se trata de petróleo pesado cuyo refinamiento es costoso. Mientras tanto, el Comando Sur de los Estados Unidos está siendo transformado en un comando estratégico, sin tropas bajo su mando, lo que deja sin objeto a los aprestos militares de Venezuela para hacer frente a una hipotética invasión estadounidense. Cuba, el principal aliado de Venezuela, mantiene un buen entendimiento con Estados Unidos para el control migratorio, la lucha antinarcóticos y la base de Guantánamo. Por lo mismo, Estados Unidos no identifica a Cuba, pese a ser un régimen socialista totalitario, como un posible bastión del terrorismo global, y tampoco las «casas de la amistad» causan preocupación en este sentido. Finalmente, Brasil no entra en el juego de polarización que es la principal fuente de poder de Chávez. Recientemente el Perú se ha sumado a esta postura pragmática que le quita a Chávez el protagonismo por el que se desvive.

LAS NUEVAS AMENAZAS Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La conferencia especial de seguridad de la OEA celebrada en México en el año 2003 estableció la existencia de nuevas amenazas a la seguridad de las naciones que hacen necesaria la cooperación internacional en seguridad. Por seguridad se entiende allí la situación en que están protegidos los derechos fundamentales de las personas. Ello incluye la seguridad frente a la pobreza, la inestabilidad política, las enfermedades, entre otras muchas circunstancias que afectan gravemente a las personas. En medio de este amplio espectro de cooperación, los asuntos de defensa, claramente vinculados a la seguridad nacional y la soberanía, son un componente entre otros muchos, y la fuerza armada es solo uno de los recursos de las políticas de seguridad, tan limitado para encarar los diversos desafíos como lo es la cirugía para curar las enfermedades.

Nuestro asunto aquí es pues ver el papel que cabe a las Fuerzas Armadas peruanas en el amplio y complejo panorama de las nuevas amenazas a la seguridad. Y más precisamente aún, nos ocuparemos de las misiones militares reconocidas actualmente en este campo. Por la naturaleza al mismo tiempo internacional y doméstica de las amenazas, es natural que los planes operativos peruanos sean al mismo tiempo planes de seguridad cooperativa con otros países.

Los mal llamados «remanentes» de Sendero Luminoso son en verdad un nuevo tipo de organización político-militar íntimamente vinculada al narcotráfico. Así como los neonazis no tienen ya más «Führer», ni plan de guerra total, ni plan de asalto al poder, ni estructura partidaria unitaria y jerárquica, pero sí presencia difusa en casi todos los países de Europa y constante acopio de dinero, reclutamiento de adolescentes de sectores sociales marginales y producción de discurso de odio, así también los neosenderistas tienen muchos de estos rasgos, con la diferencia específica de que están enquistados en determinados territorios inaccesibles y de baja densidad poblacional, participan del negocio de la coca y se hacen cargo de segmentos cada vez más completos del circuito agroindustrial y comercial de la misma. Tienen el dominio militar y político de algunas franjas de territorio en los valles de los ríos Apurímac y Ene (VRAE) y un tramo del alto Huallaga. A partir de estas franjas se proyectan hacia las ciudades y carreteras aledañas, intentando desplazar al Estado peruano de allí también. El dinero que consiguen con el negocio de la coca en esos lugares lo están invirtiendo en su estructura de poder y proyección.

Lejos de la estrategia maoísta de sus antecesores, los narcosenderistas toman en cuenta los cambios sociales y demográficos de las últimas décadas y

se orientan hacia una estrategia semejante a la de las FARC. Su gran diferencia con estas es de tamaño. Los narcosenderistas tienen influencia en territorios relativamente pequeños y con muy baja densidad poblacional. El poder de fuego y el sistema de vigilancia con que aseguran su presencia en la zona son, sin embargo, suficientes para mantener alejadas a las fuerzas del orden de sus emplazamientos principales a lo largo de los años. Ese es el caso del distrito de Viscatán, al norte de Ayacucho. El objetivo estratégico del Estado peruano en este tema es negar a los narcoterroristas el acceso a otras poblaciones, impedir que instalen bases de apoyo en los pueblos aledaños y, en general, impedir que las actividades económicas ilegales tengan brazos armados que les permitan desplazar de hecho la jurisdicción y las instituciones básicas del Estado.

En este empeño, las Fuerzas Armadas tienen un papel central, pues se trata a fin de cuentas de una lucha por la presencia soberana del Estado dentro de su propio territorio. No puede entenderse esta lucha, sin embargo, en términos puramente militares. El concepto estratégico es la gradual instauración de la plenitud del estado de derecho en estas zonas mediante la intervención de cada vez más agencias del Estado y la capacitación de los actores locales. A este proceso, que en la estrategia contrasubversiva de fines de la década de 1980 se llamó pacificación, hoy se lo entiende como un programa intersectorial para las zonas de emergencia. La policía entra a tallar aquí junto con el fomento agrario, el acceso a mercados, la escolaridad, el servicio de salud.

Ahora bien, la imprecisión de los planes y la lentitud para tomar las decisiones están provocando ya una expansión de la actividad armada de los narcosenderistas hacia zonas sin cocales por donde se trasiegan los insumos químicos y la pasta básica de cocaína. La estrategia de pacificación que tuvo éxito a fines de los 80 prescribía una serie de pasos sucesivos: primero se debía detectar y eliminar (detener o matar) a la organización político-administrativa (OPA) local, la que servía de mecanismo de puntería viviente para que las esporádicas columnas de ataque de Sendero Luminoso golpearan a los colaboradores locales de las fuerzas del orden; además, la OPA asumía funciones más amplias conforme lograba alejar la presencia del estado, pasando de formar comités populares paralelos y organismos de fachada a formar comités abiertos y organismos de apoyo abierto a SL. Una vez destruida la OPA, se procedía a enfrentar a la fuerza principal de SL para alejarla, sin empeñarse en una persecución que sería costosa y desgastaría a las propias fuerzas. En tercer lugar se establecía una presencia militar, una base o un circuito de patrullaje, y se alentaba la formación de un comité de autodefensa. Solo cuando este

comité se hubiera estabilizado, sea repeliendo, enganchando o desalentando a los elementos de SL, se procedía recién a restablecer los servicios públicos básicos, salud, escuelas, policía. En una última fase, cuando estos servicios conseguían funcionar sin sufrir coacción por parte de SL, se alentaba la elección de autoridades locales.¹⁰

Hoy se habla de que en la zona patrullan cerca de mil efectivos militares, sin que los periodistas que la han recorrido hayan podido ver las bases a partir de las que opera tal número de efectivos. Tampoco está claro cómo opera la logística de este importante número. Queda pensar que en verdad no hay tal despliegue, lo que seguramente es un mal menor, dada la indefinición de los objetivos militares. Hecho cierto es la extrema debilidad de los servicios del Estado en el VRAE y zonas aledañas, empezando por la escasísima presencia policial. En setiembre del 2007 estaban destacados a la dirección operativa policial del VRAE 18 oficiales y 15 suboficiales de policía, los que operan a partir de dos comisarías en una zona con cerca de 500 centros poblados, la mayoría caseríos de menos de 500 habitantes. Las pocas escuelas de la zona son extremadamente precarias y los servicios de salud prácticamente inexistentes. Hablar de coordinación interministerial en este caso es innecesario porque no hay hasta ahora programa ministerial alguno. Ello es explicable por la situación de seguridad. Aún si se enviaran urgentemente ahora programas sociales, como Crecer, dirigido a la niñez, sucedería probablemente lo mismo que en Ayacucho en los años 82 y 83, que los líderes locales harían creer, con altas probabilidades de éxito, que desde que empezaron sus acciones de armas Lima se ha dado cuenta de la existencia de esos pueblos, y los pobladores percibirían las obras y servicios públicos como conquistas de la lucha armada.

El gobierno tiene hoy la grave responsabilidad de enfrentar y desarticular a los actores violentos locales, lo que no es posible sin una campaña de operaciones especiales. La instauración o restauración gradual del orden público en la zona tiene que seguir estrictamente los pasos de una nueva estrategia por lo menos tan precisa y experimentada como la contrasubversiva de fines de los 80. En esto no hay múltiples opciones entre las que elegir, la elección se reduce a hacer lo necesario o mirar para otro lado. No hacer lo necesario mientras la amenaza crece es facilitar el presente a costa del futuro.

¹⁰ Directiva 017 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para la Defensa Interior (DVA 017 CC Fuerzas Armadas-PE-DI), diciembre de 1989; Ministerio de Defensa. Manual del Ejército Guerra no convencional Contrasubversiva ME 41-7. Lima, CCAA, 1989. Sobre ambos documentos ver CVR. Informe Final. Tomo II. 3.3.1. «La estrategia contrasubversiva integral». p. 290-291.

El predominio de la violencia asimétrica en el mundo actual ha vuelto obsoleta a la clásica doctrina de la soberanía nacional que enseña que cada Estado debe afrontar las amenazas armadas internas con sus propias fuerzas, a menos que su existencia misma esté en riesgo. Una nueva doctrina, la de la seguridad cooperativa, permite hoy articular las capacidades de varios Estados para manejar las crisis de seguridad. Esta nueva perspectiva da lugar a acciones de nuevo tipo para enfrentar organizaciones violentas. Rasgos distintivos de esta nueva estrategia son: 1. La prevención: la violencia asimétrica depreda poblaciones desprotegidas, azotadas por la pobreza y el crimen. Actuar a tiempo para cambiar estas condiciones es importante para impedir que crezca la amenaza. El alto grado de cooperación entre los Estados permite concentrar recursos especiales adecuados para cortar la escalada de violencia y no dejar de hacer todo lo posible en la fase actual de un proceso potencialmente destabilizador. Con esta perspectiva se han superado muchos temores sobre las ventajas particulares que los Estados cooperantes puedan obtener. Ello permite contar con ellos en fases tempranas del proceso y aprovechar las muchas capacidades que tienen y los muy diversos roles que pueden desempeñar. 2. La acción en el ámbito internacional: el terrorismo y el crimen organizado suelen operar hoy formando redes entre agencias que se ubican en varios países y aprovechan las limitaciones de los sistemas de seguridad nacionales. La cooperación en seguridad les quita esta ventaja. 3. La variedad de recursos: la cooperación internacional en seguridad puede proveer no solo medios económicos y técnicos para mejorar infraestructura, sino también personal especializado para relanzar instituciones y servicios. La ayuda militar es solo uno de estos recursos. Su empleo es mucho más efectivo en combinación con otros, como personal policial, sanitario, observadores electorales y mediadores diplomáticos o políticos. 4. La garantía de los derechos humanos y el derecho internacional: lejos de la afirmación dogmática de una soberanía absoluta, los Estados que practican la seguridad cooperativa están firmemente comprometidos con principios de justicia. Ello confiere a los funcionarios encargados de las medidas de manejo de crisis una gran capacidad de convocatoria y negociación. El Estado que se encuentra en proceso de estabilización se legitima ante los pobladores por su aceptación de estos principios. El respeto de los países cooperantes al derecho internacional disipa los temores de que la cooperación implique una pérdida de autodeterminación para los Estados en proceso de estabilización.

Solo la inercia de la vieja doctrina de la soberanía irrestricta impide hoy a países con complejos y antiguos problemas de seguridad interior, como Perú

y Colombia, aprovechar las grandes ventajas de la cooperación internacional en seguridad. Los países de la región y la comunidad internacional entera se beneficiarían mucho también con la solución cooperativa de estos problemas crónicos. Hoy se trata de concebir las formas de acción pertinentes para modificar las condiciones en que se perpetúa la violencia. No se trata tanto de derrotar a un enemigo como de preparar la paz. La inacción ante estos problemas es el camino seguro hacia una mayor militarización de los mismos y, en consecuencia, de la estructura política y económica nacional. La creencia de que un esfuerzo internacional de cooperación solo tiene sentido cuando el Estado nacional está a punto de ser sobrepasado es errónea. Un esfuerzo internacional dirigido a neutralizar las actividades violentas y a facilitar la realización del Estado democrático en cierta área de un país no implica menoscabo de la independencia ni de la autodeterminación de este. Al contrario, la pronta curación de las áreas vulneradas, y la protección de las vulnerables, libera al Estado de factores distorsionadores de su agenda política —liderazgos autoritarios, prestigio de la violencia en los movimientos sociales, gasto militar, autonomía política de las fuerzas armadas— y lo predispone a profundizar su proceso de democracia y justicia social.

La cooperación internacional en seguridad ya ha empezado en el Perú en varios frentes de lucha contra nuevas amenazas, lamentablemente no así en el VRAE. El narcotráfico del Huallaga, la penetración de las FARC a lo largo del río Putumayo, y las múltiples actividades ilegales en el Océano Pacífico y en la Amazonía son temas en que hay ya comienzos de cooperación con países vecinos y con los Estados Unidos.

El curso alto del río Huallaga es la zona de expansión del narcotráfico en el Perú desde los años 80. En el Huallaga confluyen la mayor parte de las cuencas que son objeto de la política nacional antidrogas regida por el organismo llamado Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas — DEVIDA: Bajo Huallaga, Huallaga Central, Alto Tocache, Leoncio Prado, Monzón, Aguaytía, Pichis Palcazú, Pachitea, La Merced, Villa Rica, Oxapampa, Satipo (fuera de estas zonas cocaleras, todas unidas al gran río Huallaga, quedan solamente al norte el alto Maraón y el río Mayo, y al sur los ríos Ene y Apurímac, los valles cocaleros antiguos La Convención y Lares en el Cuzco, y una nueva zona en la selva del Cuzco, Tambopata Inambari). Las operaciones policiales antinarcóticos en el Huallaga son permanentes y, desde inicios del gobierno de Toledo, están acompañadas por programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo. La base policial de Santa Lucía, en Tocache,

es el baluarte de un pequeño ejército de policía de operaciones especiales que actúa de forma casi rutinaria, elevando los costos de la producción de pasta básica de cocaína, dificultando el traslado de los insumos para su procesamiento, destruyendo nuevos cultivos de coca, a fin de desalentar la migración de más campesinos pobres a estas zonas. Veinte helicópteros y, recientemente, una pista de aterrizaje para aviones, dan lugar a una fuerza aérea policial dedicada principalmente a la interdicción del comercio de insumos y del procesamiento. En todas estas actividades tiene un papel importante la ayuda de los Estados Unidos a través de la Drug Enforcement Agency, DEA. El concepto estratégico actual, la interdicción, tiene el efecto de contener o limitar el avance de la producción cocallera y procurar soluciones para los campesinos pobres desplazados y con frecuencia sometidos por el narcotráfico, mientras los países consumidores, especialmente los Estados Unidos, hacen esfuerzos policiales para reducir también la demanda. Es obvio que este concepto no se propone resolver el problema en un plazo determinado.

Experiencias anteriores que incluyeron a las Fuerzas Armadas han sido dejadas de lado por haber traído indeseables consecuencias jurídicas y políticas. La «interdicción aérea» con apoyo de los Estados Unidos iniciada en tiempos de Fujimori terminó en el 2001 cuando fue derribado por error un pequeño avión de predicadores evangélicos norteamericanos y murieron dos de ellos. La campaña militar contra el narcoterrorismo en el Huallaga en los años 1991 a 1993, además de causar pérdidas personales importantes al Ejército peruano, fue instrumentalizada por Fujimori y Montesinos para su proyecto de perpetuarse en el poder mediante el uso del dinero negro proveniente del narcotráfico. El ingreso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico en el Huallaga ocurrió durante el primer gobierno de Alan García, precisamente a causa de la destrucción de la base policial de Uchiza, muy cercana a Tocache, en marzo de 1989, por elementos armados al servicio del narcotráfico. Recapitular aquí esta historia sirve solo para mostrar que se trata de un problema mayor, estructural, y vinculado a las peores amenazas a la estabilidad política del Perú. Un grado mayor de cooperación en seguridad con los países vecinos y con los Estados Unidos es sin duda el mejor camino hacia la solución del problema.

Un nuevo elemento esperanzador en este contexto es el proyecto de vigilancia y protección amazónica en cooperación con el Brasil. La Amazonía es objeto de una serie de actividades ilícitas que incluyen delitos contra las personas y contra el medio ambiente. Sobre la base de la observación satelital

y los vuelos de control rutinarios y especiales, Brasil y Perú estarán en condiciones de reducir drásticamente no solo el narcotráfico, en todas sus formas de transporte, sino también la tala ilegal de maderas finas, los lavaderos de oro ilegales y el tráfico de personas. Se abre así la posibilidad de realizar de forma más segura los vuelos de interdicción.

Perú hace ejercicios de interceptación aérea en cooperación con Colombia desde el 2006, sobre la base de nuevas reglas operacionales que evitarán que se repita un accidente como el del 2001 (www.fac.mil.co El ABC de la interdicción). Estados Unidos ha proporcionado a Colombia tres aviones Cessna Citation 560 con el propósito de detectar los vuelos ilegales, en los que se estima que va el 30% de la cocaína exportada. La Marina de Guerra del Perú, en cooperación con las Fuerzas Armadas de Colombia, patrulla los 1.650 kilómetros de frontera fluvial con este país que tenemos en el río Putumayo. El intercambio de oficiales de inteligencia, la interconexión de comunicaciones y la aplicación de planes conjuntos tienen como objetivo directo impedir que las actividades de las FARC se extiendan a territorio peruano.

El correlato marítimo del control amazónico se denomina «Costa Norte» y es un sistema de vigilancia e interdicción naval con apoyo satelital y aéreo. La cooperación internacional viene también en este caso principalmente de los Estados Unidos. El concepto de control aéreo y naval que se está poniendo en práctica en los casos mencionados tiene la gran ventaja de que evita el empleo de fuerzas de tierra en campañas de operaciones especiales llenas de violencia, costos humanos y políticos, como la que se ha desencadenado en el norte de México.

Por lo visto, los temas de cooperación internacional en seguridad que el Perú promueve son bastante limitados en lo que se refiere a la diversidad y cantidad de recursos empleados. Pero son muy significativos, si se los toma en su valor preventivo y como experiencias de interoperatividad y confianza mutua. Las experiencias más importantes de seguridad cooperativa en el mundo son sin duda las misiones de paz en países de la región que han perdido la estabilidad, como la misión KFOR en el Kosovo, a cargo principalmente de fuerzas europeas, y la MINUSTAH en Haití. Una primera ocasión para la cooperación integral en seguridad en el continente sudamericano la está dando el pedido de ayuda internacional hecho por Colombia a fines de enero del 2008 para acompañar con una amplia gama de recursos —negociadores, observadores, fuerzas que mantengan la separación entre las FAC y las FARC— la aproximación de sus fuerzas armadas a las unidades guerrilleras de las FARC que retienen

cientos de rehenes. En realidad, el pedido de ayuda, para ser consistente, debería extenderse a todos los recursos que suelen incluirse en una misión de paz de las Naciones Unidas. La situación de las cuencas del Huallaga y del VRAE en el Perú no es menos grave que en Colombia, tan solo lo parece porque las organizaciones violentas y depredadoras allí afincadas se limitan a afectar y emplazar directamente a los pobladores más pobres del país, así como lo hizo durante años Sendero Luminoso. El resto de la población, sobre todo los que tienen mejores oportunidades, no se sienten concernidos por lo que sucede allá y se refugian en la ignorancia.

EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN APOYO DE LA POLICÍA PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO¹¹

En el lenguaje policial peruano se llama «conflicto regional» a la perturbación del orden público provocada por el desplazamiento de piquetes que bloquean vías de circulación y a veces incluso aeropuertos de provincias. Por lo general se trata de una huelga general convocada en cierto territorio por líderes locales que muchas veces se agrupan para formar un «frente». Estos organizan grupos de choque y marchas masivas que persuaden a los pobladores de unirse a la huelga o los disuaden de no hacerlo con amenazas de agresiones a bienes y personas. Algunos de los movilizados llegan hasta la carretera, ponen piedras sobre ella y queman neumáticos para bloquear el tránsito, con lo cual consiguen en pocas horas la aparición de una fuerza policial antimotines. En el Cusco se han dado bloqueos de la vía férrea a Machu Picchu y del aeropuerto, esto último también en Arequipa y Juliaca. En casos más álgidos destruyen propiedad pública, incluso ponen fuego a locales municipales y de gobernación, incluidos los vehículos. Un indicador de altísima agresividad, limítrofe con el acto subversivo, es el ataque incendiario al vehículo policial asignado a la localidad, lo que ha sucedido raramente (el caso extremo, que ya sobrepasa este tipo de problema y es indicio de actividad terrorista, es el ataque al puesto policial o la emboscada a vehículos policiales con armas de fuego y explosivos).

Lo que acabo de describir es la expresión básica de un conflicto local, la que suele llamarse policialmente acción de protesta social, independientemente del grado que alcance dentro de la gama que va desde la manifestación

¹¹ En este acápite presento algunos resultados del estudio que hice para la Defensoría del Pueblo «Informe de investigación: Propuestas básicas para la reforma de la Policía Nacional», agosto - octubre 2007, con el apoyo de la Cooperación Belga.

hasta el ataque a bienes públicos. La magnitud de este desafío directo al orden público la revelan las estadísticas.

Año	Número de acciones
2001	1826
2002	6240
2003	8532
2004	8494
2005	5240

Fuente: Dirección de Inteligencia del Ministerio del Interior.¹²

La expresión ha incluido varias veces la acción coordinada de varios «frentes» locales. El agente coordinador suele ser sindical, en parte la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) y en parte el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP). Estos desafíos a la seguridad prenden cuando se da la combinación de intereses gremiales asentados en la ciudad y en la economía formal con intereses locales que se caracterizan en medio de una débil o nula presencia local del Estado. Este patrón, recurrente a lo largo del siglo xx, tiene su antecedente más antiguo en la alianza recurrente del movimiento campesino boliviano con la Central Obrera Boliviana (COB). Los gremios de la producción y los servicios saben que sus huelgas no tienen efecto si no consiguen desestabilizar al gobierno por medio de la huelga general y el bloqueo de las principales vías de comunicación del país, lo que no es posible sin el componente rural. Ese es el rango de los enfrentamientos en que han hecho sus conquistas históricas de derechos laborales y mejoras salariales. Las huelgas sindicales alcanzan este rango cuando desencadenan movilizaciones campesinas. Esta vieja estrategia de la alianza obrero-campesina subyace a las oleadas de conflictos regionales del presente.

Últimamente están cobrando importancia nuevas redes interprovinciales, en lugar de las tradicionales formadas por los sindicatos agrarios CCP, CNA, o por la CGTP y el SUTEP. Las nuevas redes reúnen a los líderes de las «rondas campesinas», que son a fin de cuentas los comités de autodefensa formados durante las décadas pasadas para resistir a Sendero Luminoso. También hay agentes coordinadores no sindicales que viajan entre varios «frentes de defensa» regionales, pero son más esporádicos. En las reuniones de las rondas (como

¹² Basombrío Iglesias, Carlos y Fernando Rospigliosi. *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI: reformas democráticas o neomilitarismo*. Lima: iep, 2006, pp. 200.

la celebrada en Carabaya en diciembre del 2007) hacen su aparición grupos políticos extremistas, como Patria Roja, y se mezclan también los representantes de los campesinos cocaleros.

El objetivo de la «medida de fuerza» es entablar una negociación directa entre sus líderes y los representantes del gobierno. Cuanto más amplia es la red de acciones locales, mayor es el impacto en la estabilidad del gobierno y tanto más alto el rango de los negociadores por parte del gobierno. «No queremos hablar con los payasitos, sino con el dueño del circo» es una frase expresiva al respecto. Un grave error del presidente Toledo al inicio de su mandato fue recibir a los líderes del movimiento de Arequipa contra la privatización de la planta generadora de energía. Sin quererlo, dio a ese grupo un poder extraordinario y elevó las expectativas regionales de poner en jaque al gobierno. A partir del conflicto de Arequipa se generalizó la práctica gubernamental de formar comités de ministros para negociar las soluciones locales, lo cual afectó seriamente la capacidad de gobierno de los ministros más solicitados, en particular interior, transportes y comunicaciones y agricultura. La mencionada coordinación sindical de un conjunto de movilizaciones locales apunta a provocar bloqueos viales y ataques a bienes públicos en varios puntos del territorio. Existe un límite de la capacidad de las fuerzas especiales antimotines para restablecer el orden en poco tiempo en muchos puntos simultáneos. Sobrepasado este límite, el gobierno queda expuesto a la pérdida de control sobre territorios económica y demográficamente relevantes. Es entonces cuando el gobierno se ve obligado a recurrir a las Fuerzas Armadas para restablecer el orden.

El episodio que se inició en Arequipa en el 2002 muestra el carácter de estas situaciones. La huelga acompañada de bloqueos de calles, carreteras e incluso, por momentos, del aeropuerto, fue encarada con la imposición del estado de emergencia y el control militar del orden interno, es decir, usando el mismo marco legal que había dado lugar a muchos abusos de poder y violaciones de derechos humanos en las dos décadas anteriores. Las protestas se extendieron a muchas ciudades y en Puno hubo disparos de las fuerzas del orden que ocasionaron la muerte de un estudiante y algunos heridos. La comisión para negociar la salida al conflicto tuvo relativo éxito, pero quedó en evidencia que el empleo de las Fuerzas Armadas había sido no solo inútil, sino extremadamente peligroso. Las campañas de desobediencia civil en defensa de intereses locales continuaron, siempre acompañadas de boicoteos de las vías de comunicación y destrucción vandálica de algunos bienes públicos, como vehículos y oficinas. La gran minería y los gobiernos locales se encuentran

bajo permanente asedio de movilizaciones. La necesidad de dar a estos fenómenos un tratamiento policial sin renunciar a enviar a las Fuerzas Armadas en apoyo de la policía en caso de que esta resulte desbordada ha dado lugar a la nueva ley 28222. Aunque se ha temido que esta nueva ley flexibilizaría y haría más frecuente el recurso a las Fuerzas Armadas, esto no ha sido así en los hechos. La más reciente crisis de este tipo, la huelga convocada por el SUTEP a mediados del 2007, alcanzó una magnitud nacional, engarzando numerosos focos de protesta, pero fue tratada legalmente y se agotó sin alcanzar sus objetivos de negociación de alto nivel.

Ante la disyuntiva entre perfeccionar la capacidad de las Fuerzas Armadas para cumplir este tipo de misiones o implementar un contingente mayor de policía antimotines, está claro que lo primero presenta menos problemas económicos, porque el presupuesto de Defensa es más alto que el del Interior y su empleo en conflicto armado externo es una posibilidad remota que debe serlo cada vez más. Aprovechar la capacidad ociosa de una importante fuerza en preparación permanente es razonable. De todos modos, la regulación de esta actividad por una ley de reglas de uso de la fuerza es difícil y tiene como principal efecto restringir las oportunidades de su uso. La nueva ley peruana de uso de la fuerza aplica este concepto al empleo de las fuerzas armadas en seguridad interior, lo que no resulta muy convincente, porque el concepto de uso de la fuerza es de carácter policial y excluye las situaciones de combate. Las reglas de enfrentamiento, las que regulan el accionar militar durante los combates, no tienen el propósito de aplicar ley alguna, sino de alcanzar los objetivos militares con la mayor economía y proporcionalidad de medios posible. Por ello, las reglas de enfrentamiento son siempre órdenes.

Además, la capacidad disuasiva de una fuerza armada que no puede disparar sino bajo reglas semejantes a las policiales es dudosa. La disuasión del delito, aún cuando se trate de actos vandálicos ocasionales, supone investigación para fines de la acusación judicial y de la persecución y captura legal, también supone coordinación con los pobladores, intervención de sospechosos, manejo de base de datos sobre faltas y delitos. Todo esto es asunto y capacidad policial, no hay forma de que lo haga un ejército. La estructura rígidamente vertical y la organización en grandes unidades de combate, propia de las fuerzas armadas, resta iniciativa a los pequeños grupos insertos en la población, lo que es un serio obstáculo para la función de mantener el orden público, especialmente en un medio urbano.